

Competencia y desarrollo

EL PODER DE LOS MERCADOS COMPETITIVOS

3

Activistas por un mercado justo propician un entorno competitivo

En Perú, la defensa de intereses es clave para implementar políticas de competencia.

Si juega bien sus cartas, una autoridad de competencia puede inculcar valores de mercado justos en una sociedad. Desde sus inicios, la autoridad de competencia de Perú consiguió aliados, educó al público y encontró maneras innovadoras para hacer funcionar las políticas de competencia en una economía en desarrollo.

Los desafíos más importantes que enfrenta actualmente la autoridad de competencia de Perú son modernizar su red de comunicaciones y hacer frente a las consecuencias de los tratados de comercio que el país ha firmado con otras naciones.

Es una existencia notablemente tranquila para una agencia que nació en un período problemático y dio los primeros pasos en un estado de constante desafío. El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) se estableció a fines de 1992, tiempo en que el Perú implementaba un nuevo y riguroso programa de ajuste estructural para contener la crisis política producto de la inflación, la recesión, la escasez de moneda extranjera y la insurgencia. En realidad, el INDECOPI formaba parte de un paquete de reformas encaminadas al libre mercado, que el presidente de ese entonces, Alberto Fujimori, instituyó después de disolver el Congreso.

El INDECOPI ha llegado a la etapa de madurez, afirma su presidente Jaime Thorne.

Ahora “ocupa un lugar en la mente de la gente”, dice Beatriz Boza, que dirigió la entidad por casi seis años durante un período acelerado de su desarrollo a fines de los noventa. “El poder del INDECOPI no se cuestiona”, agrega. Es estable y confiable, y de ahí proviene su poder.

Esta constancia le ha otorgado un historial envidiable de decisiones ratificadas en los tribunales de justicia.

El camino seguido por el INDECOPI para llegar a ser una autoridad respetada se detalla en el estudio de 2005 realizado con el apoyo del IDRC “*Políticas de competencia adaptadas en un mundo estandarizado: estudio desde la perspectiva de las economías en desarrollo*”.



Mayu Mohanna / © Indecopi

Antes de estar en condiciones de educar al resto del país, la agencia tuvo que buscar la manera de contratar personal calificado.

La investigación la dirigió Beatriz Boza, en asociación con el Centro de Estudios Públicos *Instituto Apoyo* y la organización no gubernamental CAD (Ciudadanos al Día). El estudio describe cómo el INDECOPI superó los desafíos de implementación corrientes en países en desarrollo: la falta de pericia técnica, la ausencia de una mentalidad pro competencia, la tradición de intervención gubernamental y unos empresarios que dependen de sus comportamientos anticompetitivos para obtener ganancias.

De todo en un solo lugar

La agencia, que inició sus operaciones en marzo de 1993, aborda todos los asuntos relacionados con el mercado. Además de hacer cumplir la ley de competencia, se preocupa de la protección al consumidor, la publicidad injusta, dumping o subsidio de importaciones, reglamentaciones gubernamentales que restringen el acceso al mercado, normas reglamentarias y técnicas, marcas registradas, patentes y derechos de autor, y quiebras.

Fue por esta gama tan amplia de responsabilidades de la agencia que uno de los ministros de gobierno le puso el sobrenombre de Frankenstein.

Por su concepción y funcionamiento, el INDECOPI es único entre las autoridades de competencia. “La agencia maneja muchos estatutos diferentes ... En cualquier otro país estos estatutos los regularían agencias distintas”, señala Boza. Tiene siete comisiones autónomas que se especializan en diferentes aspectos del libre mercado y tres oficinas que se ocupan de materias de propiedad intelectual.

El INDECOPI pasó sus primeros dos años organizándose internamente y desempeñando sus tareas formales. “Se cursaban y manejaban demandas, y la agencia ya estaba teniendo impacto en la opinión pública en dos temas: infracciones a la propiedad intelectual y, en un grado muy menor, la protección al consumidor”, recuerda Boza.

Pero en 1995 esta entidad empezó a ejecutar plenamente su mandato y comenzó a instaurar un sistema económico sólido en el país. Como señala el estudio, el “desafío real no era supervisar el mercado, sino ayudar a crear un mercado al cual supervisar”.

Para hacerlo, INDECOPI se convirtió en cierta medida en un activista. Consideraba que su misión era la reestructuración completa del panorama del mercado en el Perú y la institucionalización de esta transformación. El INDECOPI ganó un espacio para sí y para su trabajo en el país mediante una serie de iniciativas destinadas a estimular la voluntad política, educar a todos los estratos de la sociedad peruana, disuadir el comportamiento anticompetitivo y buscar el apoyo de las partes interesadas en el nuevo régimen económico.

En sus años iniciales, el financiamiento de la agencia provino principalmente de transferencias gubernamentales, y subsistía en parte con los cobros por registros de marcas y declaraciones de quiebra. En la actualidad se financia



Mayu Mohanna / © Indecopi

Los desafíos más importantes que enfrenta actualmente la autoridad de competencia de Perú son modernizar su red de comunicaciones y hacer frente a las consecuencias de los acuerdos comerciales que el país ha firmado con otras naciones.

con esto casi por completo y su presupuesto actual es de 51 millones de soles (unos US\$17.5 millones), de lo que Boza se admira: “Esto es el triple de lo teníamos”, afirma.

Construyendo el capital humano

Para realizar su tarea, el INDECOPI centró su estrategia en promover la competencia. “Uno puede imponer sanciones y hacer cumplir los derechos”, acota Boza, “pero ¿cómo le va a explicar a una economía en transición los dictados de la nueva legislación y los derechos y responsabilidades que los negocios y personas tienen bajo el nuevo régimen económico?”

Antes de estar en condiciones de educar al resto del país, la agencia tuvo que buscar la manera de contratar personal capacitado. El estudio dice que se necesitaba “personal calificado, con un alto nivel de conocimientos y un firme compromiso. Sin embargo, el INDECOPI estaba aquejado de la misma enfermedad de la que padecen muchas entidades gubernamentales: bajos salarios y la percepción de que los trabajos fiscales son inferiores a los del sector privado”.

Mediante una agresiva política para atraer recursos humanos calificados, tanto del interior del país como de afuera, se logró lo que Boza describe como “el mejor y más brillante talento” disponible. Se rebautizó a la función del INDECOPI como “servicio civil” y se le añadió una generosa política de educación y viajes, que contribuyó a la reputación de la agencia como un lugar excelente de capacitación para los graduados universitarios brillantes y ambiciosos.

La prueba de fuego

A mediados de 1995, se le presentó a esta autoridad su primera prueba importante bajo la forma de un juicio de fijación de precios contra productores de harina de trigo y

su asociación comercial. Esta demanda fue crucial para el INDECOPI porque contribuyó a cimentar sus poderes y echó las bases para sus operaciones futuras.

Alarmada por la rápida y drástica baja del precio de la harina de trigo local a los dos meses de la liberalización del comercio y por la guerra de precios entre productores nacionales que le siguió, en julio de 1995, la asociación de productores acordó estandarizar y subir los precios. Al poco tiempo, la AIP (Asociación de Industriales en Panadería), una pequeña asociación de panaderías de Lima, anunció el aumento de los precios de venta al público del pan, para compensar por el alza del precio de la harina. Como protesta, dueñas y dueños de casa de los barrios pobres de Lima hicieron demostraciones frente al Ministerio de Agricultura.

La primera tarea del INDECOPI fue disuadir al gobierno de volver a las antiguas prácticas de control de precios. Como lo explica el estudio, el INDECOPI envió mensajes a los principales responsables de las políticas y sus asesores, señalando que “sólo las políticas de competencia podían asegurar justicia para todos en un libre mercado. Como resultado, se debe confiar a la autoridad de competencia la investigación de la demanda y la resolución de cualquier comportamiento anticompetitivo, mediante sanciones regulatorias, pero sin intervención.”

Luego de presentar cargos contra 18 productores de harina de trigo, su asociación comercial y la AIP, el INDECOPI abordó el próximo obstáculo: su propia falta de pericia técnica y de personal disponible para efectuar una investigación a gran escala. La entidad pidió en préstamo economistas del Ministerio de Economía y Finanzas y solicitó la ayuda técnica a los Estados Unidos. El Ministerio de Justicia de ese país enseñó al personal de INDECOPI la manera de llevar a cabo una investigación a gran escala, y le hizo sugerencias, como por ejemplo la necesidad de incautar prontamente toda la documentación interna de la parte demandada, antes que la compañía se diera cuenta de su importancia estratégica.

Después de un concienzudo trabajo de investigación, la Comisión de Libre Competencia del INDECOPI multó a 11 de los 18 productores por fijación de precios. El fallo se mantuvo en dos rondas de apelaciones en 1996 y 1999. La AIP

pagó la multa y aceptó abstenerse de recomendar los precios del pan.

Mientras duró el juicio, el INDECOPI publicó anuncios en los periódicos explicando su papel y corrigiendo las concepciones erradas sobre la entidad y su imparcialidad. Estos anuncios les proporcionaron a los periodistas información importante y valiosa y presentaron al INDECOPI como una organización a la que le importaban la transparencia y la rendición de cuentas.

Promoción de la competencia

Si bien el juicio tuvo éxito, también puso de manifiesto varias deficiencias presentes en la legislación que había creado la agencia. Por ejemplo, la multa máxima de US\$50 000 no siempre era un desincentivo adecuado. Un análisis de INDECOPI del efecto disuasivo de las multas allanó el camino para una legislación en 1996 que permitió imponer multas más elevadas. La multa máxima por fijación de precios se determinó en un 10 por ciento de las ventas de la parte demandada. Además, la nueva ley otorgó al INDECOPI sólidas facultades indagatorias y de investigación.

Después de su exitosa colaboración con el Ministerio de Justicia de Estados Unidos, el INDECOPI empezó a interactuar regularmente con organismos de competencia de otros países, entre ellos, miembros de la Comunidad Andina y de MERCOSUR. Sin embargo, como secuela del juicio, la agencia concluyó que necesitaba su propio grupo de expertos. Así nació “la decisión del INDECOPI de reunir a un personal centralizado de economistas y consultores externos a tiempo completo”, señala el estudio. Hoy en día, la Unidad de Estudios Económicos de la agencia proporciona detallados análisis de mercado a sus comisiones.

El caso de la harina de trigo contribuyó a establecer el modelo de la estrategia de defensa de intereses del INDECOPI, en el marco del cual lanzó varias iniciativas. Por ejemplo, estableció el Servicio de Atención al Consumidor, que presta al público servicios gratuitos de resolución de quejas. Además inició la publicación de las resoluciones emitidas por sus comisiones, como medio para informar al público sobre sus derechos como consumidor. Introdujo programas educativos sobre el régimen de libre mercado y efectuó seminarios y conferencias con partes interesadas, como organizaciones de la sociedad civil, jueces y compañías. Aumentó sus comunicaciones con los medios y entregó opiniones técnicas y económico-legales al Congreso.

Este énfasis en la defensa de intereses llevó a la agencia a cambiar su modo de interacción con los infractores del mercado: decidió emitir una carta de advertencia explicativa antes de emprender acciones punitivas. Según el estudio, el Instituto pensaba que “en lugar de ejercer poderes regulatorios”, su trabajo consistía en “identificar y proporcionar información crítica que le permitiera al mercado corregir sus propias deficiencias”.



IDRC: Yves Beaulieu

Dueñas y dueños de casa de los barrios pobres de Lima hicieron demostraciones contra el alza de los precios del pan.

Las franquicias de INDECOPI

El Instituto se dio cuenta de que “solo, carecía de los recursos y del capital político y social necesarios para lograr la tarea que había emprendido de transformar la sociedad” y lanzó una de sus empresas más innovadoras: asociaciones con instituciones respetadas fuera de Lima, para traer sus servicios al resto del Perú.

La concepción subyacente al establecimiento de estas oficinas descentralizadas, explica Boza, era que: “si las franquicias de comida rápida pueden vender en Nueva York, Berlín y Lima una comida parecida o igual en lo que respecta a textura, gusto y sensación, ¿porqué no podemos nosotros hacer lo mismo como funcionarios del gobierno?”

La práctica de las franquicias creó “relaciones simbióticas con instituciones preexistentes”, como universidades, cámaras de comercio y organizaciones no gubernamentales, lo que requería muy poca inversión de capital. Las instituciones seleccionadas gozaban de buena reputación en sus respectivas comunidades.

“La ventaja consiste en la credibilidad. El mensaje que comunicábamos era internalizado y traducido por alguien que tenía una buena posición en la comunidad local”, explica Boza.

Una institución respetada

Las estrategias del INDECOPI dieron dividendos. Cada año, entre 1994 y 2002, una encuesta de los líderes de opinión en el sector político y económico lo ubicó entre las cinco

entidades públicas y privadas más eficaces. En 1999 y 2000, ocupó el primer lugar.

En una encuesta de la Universidad de Lima en octubre de 2007, la gente del área metropolitana de Lima otorgó al INDECOPI el séptimo lugar entre 32 instituciones estatales, con un 58 por ciento de aprobación.

El INDECOPI ha triplicado las demandas que maneja durante los últimos 15 años y el 97 por ciento de las decisiones de las comisiones han sido ratificadas por los tribunales de justicia, afirma Thorne, su actual presidente. El año pasado, la agencia tramitó 46 000 casos de competencia que involucraban protección al consumidor, publicidad injusta, competencia, acceso al mercado, normas técnicas y declaraciones de quiebra.

El éxito de INDECOPI se debe fundamentalmente a la manera en que interpreta su misión, explica Boza. La entidad utiliza su poder más para facilitar que para hacer cumplir.

“No es el policía, no es el encargado de hacer cumplir las leyes, no es la idea de la figura paterna burocrática y poderosa”, señala. “Es más bien la figura materna orientada al servicio que también tiene la autoridad de usar sanciones y que recurrirá a ellas, de ser necesario”.

La autora de este estudio de caso es Debra Anthony, escritora de Ciudad de México.

Las opiniones expresadas en este estudio son responsabilidad de los investigadores apoyados por el IDRC y de los expertos en el campo de las políticas de competencia.

www.idrc.ca/en_foco_competencia

Para mayor información

Beatriz Boza
Directora Ejecutiva
CAD Ciudadanos al Día
Nicaragua 25223, Lince, Lima 14, Peru

TELÉFONO: (511) 440-2787 o 88
FAX: (511) 422-8541
CORREO E: bboza@ciudadanosaldia.org

April 2008
CASE-COMPETITION-35



Programa Globalización, Crecimiento y Pobreza
International Development Research Centre
PO Box 8500, Ottawa, ON
Canada K1G 3H9

TEL.: 613-236-6163
FAX: 613-567-7748
CORREO E: ggp@idrc.ca
SITIO WEB: www.idrc.ca/ggp

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá es una de las instituciones líderes mundiales en la generación y aplicación de nuevos conocimientos para enfrentar los desafíos del desarrollo internacional. Desde casi 40 años, el IDRC colabora estrechamente con investigadores de países en vías de desarrollo en su búsqueda de los medios para la construcción de sociedades más sanas, equitativas y prósperas.

Canada